

Панова Наталія Сергіївна

Інституту інтелектуальної власності і права Національного університету

“Одеська юридична академія”,

доцент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції, адміністративного і

конституційного права, кандидат юридичних наук, доцент

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ЯК СФЕРА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Слід зазначити, що поняття «сфера державної служби» повсюдно використовується як у доктринальному, так і в нормативному аспектах. При цьому, і на доктринальному, і на законодавчому рівнях відсутня його дефініція, що створює певні труднощі у визначенні меж цієї сфери. Більше того, поряд із поняттям «сфера державної служби» часто використовується поняття «галузь державної служби». Правда, це стосується, переважно, наукової сфери. Однак, виникає запитання щодо співвідношення понять: «сфера державної служби» і «галузь державної служби». Не менш важливою є відповідь на запитання щодо коректності використання у чинному законодавстві поняття «сфера державної служби» замість поняття «сфера публічної служби» з огляду на те, що мова йде не тільки про державну службу, але й про службу в органах місцевого самоврядування.

У Закону України «Про державну службу» не надається визначення поняття «сфера державної служби», хоча це питання має суттєве значення як для теорії адміністративного права, так і для чинного законодавства з огляду на його досить активне використання. Особливого значення це питання набуває, коли мова йде про визначення меж сфери державної служби при здійсненні функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби (далі - НАДС).

Безперечно, сфера державної служби безпосередньо пов'язана з поняттям «державна служба», її сутністю, співвідношенням понять «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», «політична служба».

Необхідно зазначити, що в теорії адміністративного права існують різні точки зору з питання щодо видів державної служби. Більше того, немає єдиної думки з приводу того, про що саме йде мова: про «типи», «види», «форми» чи «рівні» державної служби. Саме такі різноманітні та різноаспектні поняття часто використовуються при характеристиці державної служби. Найчастіше використовується поняття «види» державної служби, рідше – «типи» і «види».

Як уявляється, найбільш оптимальною є точка зору щодо виокремлення трьох видів державної служби: державної адміністративної служби; державної спеціалізованої служби; державної мілітаризованої служби. Знову ж таки виникає запитання, чи на всі ці три види державної служби поширюються повноваження НАДС щодо функціонального управління? Для цього необхідно більш детально розглянути кожен з видів державної служби. Як свідчить аналіз правового регулювання цих трьох видів державної служби, на особливу увагу, безперечно, заслуговує саме державна адміністративна служба. Перш за все слід зазначити, що поширення дії Закону «Про державну службу» передбачено ст. 3, і ця стаття уперше передбачила примірний перелік державних органів, на державних службовців яких поширюється його дія. Водночас, слід акцентувати увагу на тому, що ст. 3 Закону «Про державну службу» не передбачає виключного переліку державних органів, на яких поширюється дія цього Закону і, відповідно, повноваження НАДС: п. 8 абз.2 ст. 3 передбачає що його дія поширюється і на «інші державні органи». Уявляється, що такий підхід є цілком правомірним, оскільки можуть утворюватися й інші державні органи, які не передбачені Законом, або ж реорганізовуватися діючі. При цьому важливо не ототожнювати «поширення дії Закону «Про державну службу» на державні

органи із «визнанням всіх службовців цих органів державними адміністративними службовцями».

Слід акцентувати увагу на п. 7 абз. 2 ст. 3 Закону, який визначає, що дія Закону поширюється на державних службовців державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначено ст. 91 цього Закону. Звернення до ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах» свідчить про те, що державними службовцями у названих у цій статті органах є ті особи, які не належать до категорій: а) «політичний діяч»; б) «службовець державної спеціалізованої служби»; в) «службовець державної мілітаризованої служби»; г) «працівники, що виконують функції з обслуговування».

З огляду на те, що у чинному Законі уперше використовується термін «працівники, що виконують функції з обслуговування», йому слід приділити певну увагу. Насамперед варто мати на увазі, що функції з обслуговування – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави, визначених ч. 1 ст. 1 Закону. Ці працівники не належать до категорії державних службовців, а їхня діяльність регламентується КЗпП України. Функції з обслуговування вводяться в нормативний обіг законодавства про державну службу з метою: оптимізації структури державних органів, органів влади АРК та їх апарату; розмежування посад державних службовців та посад працівників, які виконують функції з обслуговування; усунення з практики кадрової політики суперечностей при присвоєнні особам статусу державного службовця; визначення єдиної структури для категорії працівників, які виконують функції з обслуговування.

Вищенаведене свідчить про те, що сфера державної служби є складним багатоаспектним правовим утворенням, що дає підстави виокремити три її аспекти: а) інституційний аспект сфери державної служби – це сукупність

державних органів, в яких здійснюється державна служба; б) функціональний аспект сфери державної служби – це правові, організаційні та соціально-економічні та засади державної служби; в) структурний аспект сфери державної служби – це сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої.

Таким чином, сфера державної служби – це правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу.